Deutscher Bundestag **Drucksache 18/8807**
18. Wahlperiode 08.06.2016

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Britta Haßelmann, Katharina Dröge, Peter Meiwald, Christian Kühn (Tübingen), Bärbel Höhn, Dr. Gerhard Schick, Harald Ebner, Dr. Thomas Gambke, Matthias Gastel, Anja Hajduk, Uwe Kekeritz, Stephan Kühn (Dresden), Markus Kurth, Steffi Lemke, Beate Müller-Gemmeke, Dr. Tobias Lindner, Lisa Paus, Brigitte Pothmer, Corinna Rüffer, Markus Tressel und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Die Auswirkungen von CETA auf die kommunale Daseinsvorsorge, insbesondere die Wasserwirtschaft

Die Wasserwirtschaft, vor allem sowohl die öffentliche Versorgung mit sauberem, preiswerten Trinkwasser als auch die öffentliche Abwasserbeseitigung, ist in Deutschland in überwiegend öffentlicher Hand. Dies trifft auch überwiegend auf Zustimmung in der Bevölkerung. Denn Wasser ist keine Ware, sie darf nicht allein kommerziellen Interessen überlassen bleiben. Als die Europäische Union im Jahr 2012 im Zuge der Reform des Vergaberechtes im Sinne einer stärkeren Kommerzialisierung eine Liberalisierung der öffentlichen Wasserversorgung durchsetzen wollte, wurden dagegen europaweit 1,9 Millionen Unterschriften gesammelt. Nie zuvor haben sich so viele Menschen gegen einen Gesetzesvorschlag auf EU-Ebene mobilisiert. Die Europäische Kommission musste schließlich die aus Sicht der Fragesteller durch die Hintertür des Vergaberechtes geplante Liberalisierung der öffentlichen Wasserversorgung aufgeben und den Wassersektor aus der sogenannten Konzessionsrichtlinie ausklammern. Die Kommunen können weiterhin selbst über die öffentliche Wasserversorgung und gegebenenfalls der infrastrukturell eng hieran gekoppelten öffentlichen Abwasserbeseitigung nach den kommunalen Bedürfnissen entscheiden.

Durch Freihandelsabkommen wie das geplante Handelsabkommen mit den USA (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) und mit Kanada (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA) sowie das Abkommen für den Dienstleistungshandel (Trade in Services Agreement, TiSA) droht die öffentliche Wasserversorgung wie auch andere Bereiche kommunaler gemeinwirtschaftlicher Betätigung unter erneuten Liberalisierungsdruck zu kommen. Diese Abkommen gehen in ihren Verpflichtungen über das bestehende Dienstleistungsabkommen der Welthandelsorganisation – WTO – (General Agreement on Trade in Services, GATS) hinaus. Sie stellen nach Auffassung der Fragesteller das Instrumentarium, welches die Europäische Union bisher zur Sicherung des Handlungsspielraums in Bezug auf öffentliche Dienstleistungen einsetzt, in Frage.

Die Bundesregierung versichert auf der Homepage des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, dass die Daseinsvorsorge durch Vorbehalte in dem Abkommen geschützt ist und durch CETA nicht in ihrer Regelungshoheit beschränkt wird (www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Freihandelsabkommen/ceta, did=654766.html). Doch inzwischen liegen Rechtsgutachten vor, die bestätigen,

dass dies nicht der Fall ist. Ein im Auftrag des Landes Baden-Württemberg erstelltes Gutachten kommt zu dem Schluss, dass CETA „den Gestaltungsspielraum der Länder und Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland nicht unberührt [lässt]“ und „[d]ie Freiheit der Länder und Gemeinden, den Bürgerinnen und Bürgern umfassende, effiziente und kostengünstige Leistungen der Daseinsvorsorge zu erbringen, […] durch die in CETA begründete Niederlassung kanadischer Unternehmen berührt wird“ (Prof. Dr. Martin Nettesheim, Die Auswirkungen von CETA auf den politischen Gestaltungsspielraum von Ländern und Gemeinden im Auftrag des Landes Baden-Württemberg). Insbesondere wird kritisch analysiert, dass die von der Europäischen Union benutzten Instrumente zum Schutz des Handlungsspielraums in Bezug auf öffentliche Dienstleistungen keine eindeutige Definition von öffentlichen Dienstleistungen benutzen, keinen ausreichenden Schutz garantieren und keine ausreichende Rechtsbindung erzeugen (siehe auch das Gutachten von Prof. Dr. Markus Krajewski, Model clauses for the exclusion of public services from trade and investment agreements, im Auftrag der European Federation of Public Service Unions und der Arbeiterkammer Wien). Problematisch ist auch, dass durch Handelsabkommen, wie TTIP und CETA, ausländische Investoren die Möglichkeit bekommen, Deutschland wegen Regelungen in Bezug auf öffentliche Dienstleistungen vor Investor-Staat-Schiedsgerichten verklagen zu können und nicht den üblichen nationalen Rechtsweg bestreiten müssen.

Das Europäische Parlament hat in seiner Entschließung zu TiSA vom 3. Februar 2016 die Gefahren für die kommunale Handlungsfreiheit bzw. Daseinsvorsorge erkannt und unbeschadet des GATS die Vereinbarung einer unmissverständlichen „Goldstandard-Klausel“ für öffentliche Dienstleistungen gefordert, „die in alle Abkommen aufgenommen werden könnte und sicherstellen würde, dass die die Dienstleistungen der Daseinsvorsorge betreffende Klausel für alle Erbringungsarten und alle Dienstleistungen in allen Bereichen gilt, die von den europäischen, nationalen oder regionalen Behörden als öffentliche Dienstleistungen angesehen werden und zwar ungeachtet der Monopolstellung der Dienstleistungen“. In einer weiteren Entschließung vom 8. September 2015 zu den Folgemaßnahmen der Europäischen Bürgerinitiative Right2Water fordert das Europäische Parlament „die Kommission auf, Wasserversorgung und sanitäre Grundversorgung sowie Abwasserentsorgung auf Dauer von den Binnenmarktvorschriften und allen Handelsabkommen auszunehmen, da diese als Teil der Daseinsvorsorge vorwiegend in öffentlichem Interesse sind und zu erschwinglichen Preisen zur Verfügung gestellt werden sollen“.

Vor dem Hintergrund der rechtsgutachterlichen Kritik an den generellen Ausnahmen kommt für den Schutz der öffentlichen Wasserwirtschaft vor Liberalisierungsverpflichtungen insbesondere den sektoralen Ausnahmen in Annex I und II des CETA-Abkommens eine besondere Bedeutung zu. Der Verband, der die Interessen der Wasserwirtschaft in öffentlicher Hand vertritt (Allianz der öffentlichen Wasserwirtschaft e. V., AöW), hat in seinem Positionspapier „Wasserwirtschaft im Sog des Freihandels – CETA“ vom April 2016 Zweifel geäußert, ob die gewählten Formulierungen in den sektoralen Ausnahmen in Annex I und II des CETA-Abkommens zur Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung noch genügend Handlungsspielraum lassen, um den Erfordernissen, die von der Bundesregierung an die öffentliche Wasserwirtschaft gestellt werden, einerseits gerecht zu werden und andererseits nicht im Bereich von EU-Marktzugangsverpflichtungen zu geraten.

Wir fragen die Bundesregierung:

Allgemein

1. Teilt die Bundesregierung die Schlussfolgerung des oben genannten rechtswissenschaftlichen Gutachtens von Prof. Dr. Martin Nettesheim, dass CETA „den politischen Gestaltungsspielraum der Länder und Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland nicht unberührt [lässt]“ und „Beschränkungen und Vorgaben […] in den für Länder und Gemeinden besonders relevanten Bereichen Daseinsvorsorge, Kultur (einschließlich Medien und Rundfunk) sowie Erziehung und Bildung vorsieht“, und
   a) falls ja, welche Schlussfolgerungen zieht sie daraus, insbesondere auch im Hinblick auf die vom Gutachter vorgeschlagenen und für notwendig erachteten Klarstellungen bzw. Umformulierungen der Ausnahmen und Vorbehalte (bitte einzeln für die vorgeschlagenen Änderungen auf S. 2 f. erläutern),
   b) falls nein, warum nicht (bitte ausführlich begründen)?
2. Teilt die Bundesregierung die Aussage des oben genannten rechtswissenschaftlichen Gutachtens von Prof. Dr. Martin Nettesheim, dass durch CETA „Rekommunalisierungen im Anwendungsbereich von Annex I fühlbare Grenzen gesetzt sind“ (ebd., S. 13), und
   a) falls ja, welche Schlussfolgerungen zieht sie daraus,
   b) falls nein, warum nicht (bitte ausführlich begründen)?
3. Teilt die Bundesregierung die Aussage des oben genannten rechtswissenschaftlichen Gutachtens von Prof. Dr. Martin Nettesheim, dass die Klauseln der Präambel in CETA nicht „als eigenständige Grundlage für die Herleitung von Freiräumen der Vertragsparteien – gar gegen ausdrückliche Verpflichtungen im operativen Teil – dienen“ (ebd., S. 9), und
   a) falls ja, welche Schlussfolgerungen zieht sie daraus,
   b) falls nein, warum nicht (bitte ausführlich begründen)?
4. Teilt die Bundesregierung die Aussage des oben genannten rechtswissenschaftlichen Gutachtens von Prof. Dr. Martin Nettesheim, dass das „right to regulate“ „nur innerhalb der Liberalisierungsstrukturen von CETA wahrgenommen werden kann“ (ebd., S. 9), und
   a) falls ja, welche Schlussfolgerungen zieht sie daraus,
   b) falls nein, warum nicht (bitte ausführlich begründen)?
5. Teilt die Bundesregierung die Aussage des oben genannten rechtswissenschaftlichen Gutachtens von Prof. Dr. Martin Nettesheim, dass das Kapitel in CETA zu „State Enterprises, Monopolies and Enterprises granted Special Rights or Privileges“ eine „Einschränkung der Gestaltungsfreiheit von Ländern und Gemeinden [bewirkt]“ und „die Entscheidung über die Reichweite und die Grenzen einer Privilegierung von Unternehmen zum Gegenstand von CETA [macht]“ (ebd., S. 11), und
   a) falls ja, welche Schlussfolgerungen zieht sie daraus,
   b) falls nein, warum nicht (bitte ausführlich begründen)?

6. Teilt die Bundesregierung die Aussage des oben genannten rechtswissenschaftlichen Gutachtens von Prof. Dr. Martin Nettesheim, dass die Regelungen in CETA im Kapitel „Domestic regulation" „die Freiheit der Vertragsparteien bei der Formulierung von Zulassungsregeln und Tätigkeitsanforderungen begrenzen", die „Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge in den Ländern und Gemeinden nicht umfassend [abschirmen]" und „die Tragweite der damit begründeten Verpflichtungen […] bislang kaum abzuschätzen" ist (ebd., S. 17), und

   a) falls ja, welche Schlussfolgerungen zieht sie daraus,

   b) falls nein, warum nicht (bitte ausführlich begründen)?

7. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die Forderung einer unmissverständlichen „Goldstandard-Klausel", die das Europäische Parlament in seinem Bericht zum Dienstleistungsabkommen TiSA vom 3. Februar 2016 in Bezug auf TiSA erhebt, auch für CETA gelten müsste, und falls nein, warum nicht?

8. Ist die Bundesregierung auch nach Vorliegen der oben genannten rechtswissenschaftlichen Gutachten, die die Wirkung und Reichweite der „Public-Utilities-Klausel" und der Ausnahme für Tätigkeiten der Kommunen in hoheitlicher Gewalt in Frage stellen, der Auffassung, dass das CETA-Abkommen den Anspruch einer unmissverständlichen „Goldstandard-Klausel", wie sie das Europäische Parlament fordert, erfüllt, und

   a) wenn ja, warum (bitte ausführlich begründen),

   b) wenn nein, was hat die Bundesregierung unternommen, um in der Europäischen Union eine solche „Goldstandard-Klausel" auch in CETA durchzusetzen?

9. Inwieweit wird die Bundesregierung sich dafür einsetzen, dass eine Ausnahmeklausel zum Schutz der öffentlichen Dienstleistungen, die das Konzept der öffentlichen Dienstleistungen klar definiert, einen adäquaten Schutzlevel garantiert und ausreichende Rechtsbindung entfaltet, wie sie zum Beispiel Prof. Dr. Markus Krajewski in seinem oben genannten Gutachten vorschlägt, in CETA und weiteren Handelsabkommen aufgenommen wird, um den Bereich der öffentlichen Dienstleistungen aus dem Anwendungsbereich eines Abkommens oder wenigstens den umstrittensten Teilen eines Abkommens auszunehmen?

10. Welche Schlussfolgerung zieht die Bundesregierung aus der rechtsgutachterlichen Einschätzung, dass die Ausnahmen für öffentliche Dienstleistungen nicht hinreichend bestimmt formuliert sind, insbesondere weil

    a) durch den in CETA gewählten Regelungsansatz Bereiche, in denen Mitgliedstaaten Leistungen der Daseinsvorsorge durch Unternehmen mit Monopolstellung (wie zum Beispiel durch kommunale Wasserwerke) erbringen lassen, nicht allgemein von den aus CETA resultierenden Verpflichtungen freigestellt werden, einschließlich der Privilegierung eines einheimischen Unternehmens mit Vorrechten, wie einem Anschluss- und Benutzungszwang Anwendung findet (Prof. Dr. Martin Nettesheim, ebd., S. 24),

    b) der in CETA in Annex II formulierte „Public-Utilities-Vorbehalt" im Streitfall nur auf öffentliche Versorgungsunternehmen sicher angewandt werden kann und weite Bereiche der in den Ländern und Gemeinden erbrachten öffentlichen Dienstleistungen nicht erfasst (Prof. Dr. Martin Nettesheim, ebd., S. 25),

c) keine umfassende Freistellung von Staatsunternehmen, Monopolen und Unternehmen mit besonderen Rechten erfolgt, es insbesondere zu Spannungen mit dem politischen Gestaltungsinteresse von Ländern und Gemeinden kommen kann, wenn diese einen bestimmten Tätigkeitsbereich nicht marktförmig organisieren wollen, die Zahl der Marktakteure beschränken, wirtschaftliche Bedarfsprüfungen vornehmen oder Privilegien gewähren (Prof. Dr. Martin Nettesheim, ebd., S. 22), und deshalb besondere Aufmerksamkeit auf den Schutz sektoraler Ausnahmen gelegt werden muss?

11. Teilt die Bundesregierung die Aussage des oben genannten rechtswissenschaftlichen Gutachtens von Prof. Dr. Markus Krajewski, dass in dem neuen Investitionsschutzmodell, das auch in CETA umgesetzt ist und in TTIP umgesetzt werden soll, die öffentlichen Dienstleistungen nicht von den Investitionsschutzbestimmungen, insbesondere dem Investor-Staat-Schiedsmechanismus, ausgenommen sind und nicht geschützt werden (S. 4 f.), und

a) falls ja, welche Schlussfolgerungen zieht sie daraus,

b) falls nein, warum nicht (bitte ausführlich begründen)?

12. Teilt die Bundesregierung die Aussage des oben genannten rechtswissenschaftlichen Gutachtens von Prof. Dr. Martin Nettesheim, dass das Committee on International Trade bei CETA „es in der Hand [hat], Verhaltensstandards zu definieren, deren Beachtung oder Verletzung zu Schadensersatz führen“ und eine „Rückbindung dieser Festlegungen in den innerstaatlichen Willensbildungsprozess […] nicht vorgesehen [ist]“ (Prof. Dr. Martin Nettesheim, ebd., S. 19), und

a) falls ja, welche Schlussfolgerungen zieht sie daraus,

b) falls nein, warum nicht (bitte ausführlich begründen)?

13. Teilt die Bundesregierung die Aussage des oben genannten rechtswissenschaftlichen Gutachtens von Prof. Dr. Martin Nettesheim, dass im Kapitel zum Investitionsschutz „das Konzept der greifbaren Übertreibung (‚manifestly excessive‘) […] hochgradig unbestimmt [ist]“ und hier „ein Einfallstor [liegt], mit dem das ‚right to regulate‘ unterlaufen werden kann“ (Prof. Dr. Martin Nettesheim, ebd., S. 20), und

a) falls ja, welche Schlussfolgerungen zieht sie daraus,

b) falls nein, warum nicht (bitte ausführlich begründen)?

Wasserwirtschaft

14. Teilt die Bundesregierung die Schlussfolgerung des oben genannten rechtswissenschaftlichen Gutachtens von Prof. Dr. Martin Nettesheim, dass die sektoralen Vorbehalte für die Wasserwirtschaft in Annex II für die Sammlung, Reinigung und Verteilung von Wasser sich nur auf den Marktzugang und die Inländerbehandlung beziehen, aber nicht auf die Meistbegünstigung und den Investitionsschutz und nicht auf den Bereich der Abwasserwirtschaft, und der Versuch der Bundesregierung, diese Lücke durch eine Erklärung in Annex II zu schließen, ebenfalls unvollständig ist, weil durch den Einbezug der Abwasserwirtschaft in das Abfallmanagement ein noch beschränkterer Vorbehalt gilt, der sich nur auf den Marktzugang, nicht jedoch auf die Inländerbehandlung, die Meistbegünstigung und den Investitionsschutz bezieht (Prof. Dr. Martin Nettesheim, ebd., S. 27)?

15. Welche Schlussfolgerungen für den Umfang des Schutzbereiches der Ausnahme in Annex II zieht die Bundesregierung aus der Einschätzung der AöW, dass die Tätigkeiten der öffentlichen Unternehmen der Wasserwirtschaft für die Versorgung nicht allein auf „sammeln, aufbereiten und verteilen“ sowie für Abwasser nicht ausschließlich aus Beseitigung, Behandlung und Entsorgung, wie in der CETA-Ausnahme mit „CPC 9401“ enthalten, beschränkt sind, zum Beispiel wenn es um energieeffiziente Anlagen oder die Rückgewinnung und Verwendung von Rohstoffen aus Abwasser geht, wie sie derzeit durch neuere rechtliche Vorgaben geplant sind und notwendig werden?

16. Müsste im Falle der Regulierung von Tätigkeiten, die über die definierte Ausnahme für „sammeln, aufbereiten und verteilen“ oder Beseitigung, Behandlung und Entsorgung hinausgehen, wie die zuvor genannten (siehe Frage 15) Tätigkeiten, der Marktzugang und die Inländerbehandlung für von CETA begünstigte Investoren gewährt werden?

17. Warum ist der Bereich der Abwasserentsorgung in Annex II für Deutschland als Vorbehalt gelistet und wird nicht schon durch die „Public-Utilities-Ausnahme“ als ausreichend geschützt angesehen, und wie verhält sich dieser Vorbehalt zu den bestehenden Verpflichtungen im GATS?

18. Sind durch die Ausnahme in Annex II nach Auffassung der Bundesregierung auch regulative Unterbereiche der Abwasserbehandlung, wie beispielsweise die Klärschlammbehandlung, mit erfasst oder könnten sich hierfür nach Inkrafttreten für CETA auch kanadische Unternehmen bewerben (bitte Antwort begründen)?

    Falls ja, welche möglichen Konsequenzen hätte dies nach Auffassung der Bundesregierung für die Weiterentwicklung von Umweltregulierung in diesem Bereich?

19. Welche Wirkungen auf die Wasserwirtschaft, auch im öffentlichen Versorgungsbereich, kann nach Auffassung der Bundesregierung der vergleichsweise eingeschränktere Vorbehalt im Entsorgungsbereich (siehe Frage 14) angesichts der gegebenenfalls engen infrastrukturellen Verknüpfung der Abwasserentsorger und Wasserversorger durch Leitungsnetze haben?

20. Welche Wirkungen auf den Schutz der Wasserwirtschaft vor Liberalisierungsverpflichtungen und Klagemöglichkeiten vor Schiedsgerichten hat nach Einschätzung der Bundesregierung die Tatsache, dass diese nicht mit entsprechenden Verweisen auf bestehende Gesetze – zum Beispiel § 56 Satz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) – in Annex I, der bestehende Maßnahmen und Regelungen listet, gelistet ist?

21. Wie bewertet die Bundesregierung die Reichweite des Begriffes „commercial use“ in Artikel 1.9 CETA in Relation zum in Erwägungsgrund 1 der Wasserrahmenrichtlinie definierten Schutzzieles, „Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss“, mit Blick auf Artikel 1.9 Nummer 1 und 2 CETA, und wenn sie in CETA geringer bzw. anders ist, eine dadurch mögliche stärkere Kommerzialisierung des Wassers?

22. Stimmt die Bundesregierung der Auffassung zu, dass die Nutzung der Wasserressourcen zum Zwecke der öffentlichen Versorgung und Entsorgung als ein „commercial use“ interpretiert werden können, und

    a) falls ja, gilt dann Artikel 1.9 Nummer 3 CETA („If a Party permits the commercial use of a specific water source, it shall do so in a manner consistent with this Agreement.“), und welche Schlußfolgerungen zieht die Bundesregierung daraus,

    b) falls nein, warum nicht (bitte ausführlich begründen)?

23. Dürfte eine Kommune gemäß der in CETA vorgesehenen Verpflichtungen ein Unternehmen rekommunalisieren, das neben der Trinkwasserversorgung auch Tätigkeiten ausführt, die nicht unter die in Annex II aufgeführten Vorbehalte fallen (bitte Antwort begründen)?

24. Kann die Bundesregierung ausschließen, dass Investoren die Bundesrepublik Deutschland oder die Europäische Union vor Investor-Staat-Schiedstribunalen verklagen, wie sie durch CETA eingerichtet werden sollen, wenn Kommunen und ihre wasserwirtschaftlichen Unternehmen besondere öffentlich-rechtliche Rechte – zum Beispiel den Anschluss- und Benutzungszwang, die Gebührenfestsetzung, die Festlegung von Schutzgebieten, Wegenutzungsrechte, Wasserentnahme- und Einleitungsrechte – wahrnehmen?

Berlin, den 8. Juni 2016

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333